

## FELIPE P. BRAGA NETTO

Membro do Ministério Público Federal (Procurador da República). Doutorando em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-RIO. Mestre em Direito Civil pela Universidade Federal de Pernambuco. Procurador Regional Eleitoral de Minas Gerais (2010/2012). Advogado da União (1999/2002). Professor de Direito Civil e Direito do Consumidor da Escola Superior Dom Helder Câmara – ESDHC (2003/2015). Professor de Teoria Geral do Direito, Direito Civil e Direito do Consumidor da PUC-MINAS, graduação e especialização (2002/2006). Professor da Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU. Professor da pós-graduação em Direito Civil do Juspodivm (2004/2005). Professor de Direito Civil do Praetorium (2005/2007). Professor da pós-graduação em Direito Civil do Damásio de Jesus-SP (2014). Professor da Pós-Graduação em Direito Civil do Complexo de Ensino Renato Saraiva – CERS – ensino à distância (2015). Professor das Escolas de Magistratura de Minas Gerais e do Espírito Santo. Publicou capítulos de livros em 21 obras coletivas.



# MANUAL DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO:

À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF E DO STJ  
E DA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Conforme a Lei n. 12.846/2013

3ª edição

2015



EDITORA  
JusPODIVM

[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)



[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

Rua Mato Grosso, 175 – Pituba, CEP: 41830-151 – Salvador – Bahia

Tel: (71) 3363-8617 / Fax: (71) 3363-5050

• E-mail: [fale@editorajuspodivm.com.br](mailto:fale@editorajuspodivm.com.br)

**Copyright:** Edições JusPODIVM

**Conselho Editorial:** Eduardo Viana Portela Neves, Dirley da Cunha Jr., Leonardo de Medeiros Garcia, Freddie Didier Jr., José Henrique Mouta, José Marcelo Vigliar, Marcos Ehrhardt Júnior, Nestor Távora, Robrio Nunes Filho, Roberval Rocha Ferreira Filho, Rodolfo Pamplona Filho, Rodrigo Reis Mazzei e Rogério Sanches Cunha.

**Capa:** Rene Bueno e Daniela Jardim ([www.buenojardim.com.br](http://www.buenojardim.com.br))

**Diagramação:** Cendi Coelho ([cendicoelho@gmail.com](mailto:cendicoelho@gmail.com))

Todos os direitos desta edição reservados à Edições JusPODIVM.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e da Edições JusPODIVM. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

1030-138

# SUMÁRIO

<b>NOTA À TERCEIRA EDIÇÃO</b> .....	15
<b>NOTA PRÉVIA</b> .....	19
<b>PREFÁCIO</b> .....	21
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	23
 <b>CAPÍTULO I</b> .....	 25
1. Novos riscos, novos danos .....	25
2. O Estado como responsável por danos indenizáveis .....	26
3. Como situar a responsabilidade civil do Estado? .....	27
3.1. O direito civil do século XXI .....	30
3.1.1. A constitucionalização do direito civil .....	31
3.1.2. A força normativa da Constituição .....	32
3.1.3. Aplicação dos direitos fundamentais às relações privadas .....	34
3.1.4. O sistema jurídico como um sistema de princípios .....	35
3.1.5. Uma maior complexidade na interpretação do direito e pluralismo axiológico .....	37
3.1.6. Menor relevância da distinção entre direito público e privado .....	38
3.1.7. Menor relevância do formalismo jurídico e aproximação do direito com a ética .....	40
3.1.8. Maior proteção às vítimas dos danos: tutela preventiva e precaucional .....	42
3.2. O direito administrativo do século XXI .....	45
3.2.1. A constitucionalização do direito administrativo .....	45
3.2.2. Possibilidade de análise do chamado mérito administrativo .....	47
3.2.3. Controle judicial dos atos legislativos .....	48
3.2.4. Máxima eficácia dos direitos fundamentais .....	49
3.2.5. A democracia na sua dimensão ativa .....	51
3.2.6. Judicialização de políticas públicas .....	53
3.2.7. A necessária distinção entre interesse estatal e interesse público (e o questionamento da supremacia do interesse público sobre o particular) .....	55
3.3. A responsabilidade civil do século XXI .....	57
 <b>CAPÍTULO II</b> .....	 59
1. Princípios da responsabilidade civil do Estado .....	59
1.1. Primazia do interesse da vítima .....	60
1.2. Solidariedade social .....	61
1.3. Princípio da proteção (a dimensão preventiva da responsabilidade civil do Estado) .....	63
2. Outros princípios aplicáveis à relação entre cidadão e Estado .....	66

<b>CAPÍTULO III</b> .....	69
1. Funções da responsabilidade civil.....	69
1.1. Função preventiva.....	70
1.2. Função reparatória e (ou) compensatória.....	72
1.3. Realizar a justiça material (função social da responsabilidade civil).....	75
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	77
1. Responsabilidade civil do Estado:	
legislação e evolução jurisprudencial.....	77
1.1. Por atos lícitos.....	80
1.2. Por atos ilícitos.....	80
1.2.1. Irrelevância da licitude do ato	
na responsabilidade civil do Estado.....	81
1.2.2. Existem casos de risco integral no direito brasileiro?.....	82
2. As três fases históricas.....	84
2.1. A quarta e nova fase: o Estado como	
garantidor dos direitos fundamentais.....	85
2.2. Atos de império e atos de gestão.....	88
2.3. Da irresponsabilidade à responsabilidade estatal.....	89
<b>CAPÍTULO V</b> .....	91
1. Responsabilidade civil objetiva e subjetiva:	
breve resumo da situação atual.....	91
1.1. Objetiva.....	91
1.1.1. Duas cláusulas gerais: abuso de direito e teoria do risco.....	91
1.1.1.1. Abuso de direito.....	92
1.1.1.2. Teoria do risco.....	92
1.1.2. Outras hipóteses de responsabilidade objetiva.....	94
1.1.2.1. No Código Civil.....	94
1.1.2.2. Na legislação extravagante.....	95
1.1.2.3. Breve análise da Lei n. 12.846/2013.....	95
1.2. Responsabilidade subjetiva: alguma	
relevância na responsabilidade civil do Estado?.....	99
1.2.1. Por culpa presumida.....	102
1.2.2. Teorias superadas (culpa administrativa,	
culpa anônima, culpa do serviço, etc).....	103
<b>CAPÍTULO VI</b> .....	107
1. Responsabilidade civil do Estado por ações ou omissões dos seus agentes.....	107
1.1. Quem é agente público?.....	108
1.2. A amplitude conceitual da palavra “agentes”.....	109
1.3. Dano causado fora das funções	
enseja responsabilidade do Estado?.....	111
1.4. Casos em que o agente público apenas se responde por dolo.....	113

## MANUAL DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

1.4.1. Até onde vai a imunidade do juiz pelas decisões que proferir? .....	114
1.5. A questão do “funcionário de fato” .....	116
1.6. O abuso no exercício das funções .....	116
1.7. Contra quem pode ser proposta a ação? .....	117
<b>CAPÍTULO VII</b> .....	119
1. Por ações ou omissões das empresas privadas prestadoras de serviços públicos .....	119
1.1. Concessionárias .....	120
1.1.1. Dano causado ao usuário .....	120
1.1.2. Dano causado a terceiro não usuário do serviço .....	122
1.2. Delegatárias .....	123
1.2.1. O tabelião responde objetiva e pessoalmente pelos danos? .....	124
1.2.2. O CDC se aplica à atividade notarial? .....	124
1.2.3. E se o cartório registra algo inexistente? .....	125
1.3. Permissãoárias .....	125
2. O que são serviços públicos? .....	126
2.1. Atividade econômica ou serviço público? .....	128
2.2. Atividades de educação e saúde são serviços públicos nos termos do art. 37, § 6º ? .....	129
2.3. O CDC se aplica aos usuários de serviços públicos? .....	130
2.3.1. Solução jurisprudencial brasileira .....	131
<b>CAPÍTULO VIII</b> .....	135
1. Excludentes da responsabilidade civil do Estado .....	135
2. Caso fortuito ou força maior .....	136
2.1. Irrelevância da distinção .....	137
2.2. Distinção relevante .....	137
2.2.1. Fortuito interno .....	137
2.2.2. Fortuito externo .....	138
2.3. O que a jurisprudência aceita como caso fortuito? .....	141
3. Culpa exclusiva da vítima .....	143
3.1. Ausência de habilitação para condução de veículos induz culpa exclusiva da vítima? .....	144
3.2. Suicídio é excludente da responsabilidade estatal? .....	144
4. Culpa concorrente .....	145
4.1. Análise da culpa na responsabilidade objetiva? .....	146
5. Fato de terceiro .....	147
5.1. O que a jurisprudência aceita como fato de terceiro? .....	149
<b>CAPÍTULO IX</b> .....	151
1. Excludentes de ilicitude em relação ao Estado .....	151
1.1. Distinção: excludentes de ilicitude e excludentes de responsabilidade civil .....	151

2. Legítima defesa.....	151
3. Estado de necessidade.....	153
4. Exercício regular de direito.....	154
5. Estrito cumprimento de dever legal.....	155

## **CAPÍTULO X..... 157**

1. Responsabilidade civil do Estado .....	157
1.1. Por ato próprio.....	157
1.2. Quando o Estado responde por atos de outrem?.....	158
1.2.1. A que título responde o Estado: solidária ou subsidiariamente? .....	159
1.2.2. Casos de responsabilidade solidária .....	160
1.2.3. Casos de responsabilidade subsidiária .....	161
1.2.4. Por coisas sob sua sujeição (Lei n. 10.309/01 e 10.744/03 (responsabilidade civil da União perante terceiros no caso de atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras). ....	164

## **CAPÍTULO XI..... 169**

1. Responsabilidade civil por atos legislativos e judiciários .....	169
1.2. Responsabilidade civil por atos legislativos.....	170
1.2.1. Leis inconstitucionais.....	171
1.2.2. Leis constitucionais .....	172
1.2.3. A imunidade parlamentar e os danos indenizáveis.....	174
1.2.3.1. Se o parlamentar não responde, o Estado pode responder? .....	174
1.2.4. Responsabilidade civil e omissão legislativa: há dever de legislar?.....	176
1.3. Responsabilidade civil por atos judiciários .....	178
1.3.1. Casos célebres.....	179
1.3.2. Prisão preventiva de inocente gera dano moral? .....	180
1.3.3. Prisões indevidas: quem deve suportar o ônus da privação da liberdade? .....	181
1.3.4. Em alguma hipótese o magistrado responde pessoalmente pelo erro?.....	182

## **CAPÍTULO XII..... 185**

1. A omissão estatal como causa de danos indenizáveis .....	185
1.1. Responsabilidade objetiva na omissão .....	185
1.2. Responsabilidade subjetiva na omissão .....	188
1.2.1. Omissão genérica e omissão específica .....	190
1.2.1.1. Omissão genérica .....	191
1.2.1.2. Omissão específica.....	191
1.3. O Estado tinha o dever de evitar o dano?.....	192

## MANUAL DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

1.4. Um caminho para o futuro: violência urbana e omissão estatal.....	194
1.5. Os primeiros passos da jurisprudência brasileira na construção da teoria da responsabilidade estatal pela violência urbana.....	195
1.6. Omissão no dever de fiscalizar .....	197
<b>CAPÍTULO XIII</b> .....	199
1. Nexo causal: introdução .....	199
1.1. Qual teoria adotamos? .....	200
2. O nexo causal na responsabilidade civil por omissão .....	202
2.1. As soluções jurisprudenciais .....	203
2.1.1. Casos em que há nexo causal.....	203
2.1.2. Casos em que não há nexo causal .....	204
2.1.3. Latrocínios cometidos por presos foragidos: há nexo causal? ....	207
3. Flexibilização do nexo causal.....	209
<b>CAPÍTULO XIV</b> .....	211
1. Questões relevantes da responsabilidade civil do Estado.....	211
1.1. Imunidade do Estado estrangeiro .....	211
1.1.1. Relativização do princípio na jurisprudência do STF.....	212
1.1.2. Estado estrangeiro responde civilmente no Brasil? .....	212
1.1.2.1. Atos de império e atos de gestão .....	212
1.1.2.2. Conceito atual de imunidade relativa na jurisprudência .....	214
1.2. A responsabilidade civil na requisição administrativa.....	215
1.3. Danos multitudinários .....	216
1.3.1. O prévio aviso à polícia é pressuposto para responsabilizar o Estado?.....	218
1.4. Ação de regresso .....	219
1.4.1. Direito ou dever do Estado?.....	220
1.4.2. A partir de quando pode ser proposta a ação de regresso? .....	222
1.4.3. Há prazo prescricional para a ação de regresso? .....	222
<b>Capítulo XV</b>	
O Estado em Juízo .....	225
1. Contextualização do capítulo .....	225
2. Quem são, processualmente, as pessoas que podem ser tidas como “Estado”? .....	226
3. Situações em que se aplicam os prazos mais dilatados para o Estado .....	227
4. A marcha processual: citação, revelia, desistência e julgamento antecipado da lide .....	228
5. Denúnciação à lide na responsabilidade civil do Estado .....	229
6. Medidas cautelares e antecipatórias contra o Estado .....	230
7. O reexame necessário das decisões que condenam o Estado e suas particularidades .....	234

8. O Estado deve arcar com as despesas do processo (custas e emolumentos)? Distinções e hipóteses em que há o dever de pagar .....	237
8.1. Distinção entre custas e despesas processuais.....	237
9. Critérios para a fixação dos honorários advocatícios .....	238
9.1. Cabe fixação de honorários advocatícios nas execuções?.....	239
10. Sanções e multas aplicáveis ao Estado na relação processual: espécies e hipóteses de cumulação.....	240
10.1. Agentes públicos podem sofrer multa em nome próprio?.....	240
11. O que prescreve: o direito ou a pretensão? .....	241
11.1. Especificidades acerca dos prazos no Código Civil e no Código de Defesa do Consumidor.....	242
11.2. Início de contagem do prazo prescricional .....	243
11.2.1. A teoria da <i>actio nata</i> no STJ.....	244
11.3. O <i>diálogo das fontes</i> na contagem dos prazos prescicionais.....	244
11.4. Prazo prescricional contra o Estado: polêmicas e definição .....	245
11.5. Casos de pretensões imprescritíveis.....	248
11.5.1. Dano ambiental .....	248
11.5.2. Ressarcimento ao Erário .....	248
11.6. Prescrição e direitos fundamentais.....	248
11.6.1. Ações indenizatórias e torturas no regime militar: imprescritibilidade .....	249
11.7. Prescrição da pretensão civil quando houver ação penal em curso .....	249
11.8. Reconhecimento de ofício da prescrição.....	250
11.9. Prescrição da ação executiva.....	250
11.10. Em que casos aplica-se prazo prescricional do CDC diante do Estado?.....	251
11.11. Prescrição relacionada às empresas públicas e sociedades de economia mista .....	251
11.12. Prescrição e relações de trato sucessivo .....	252
11.13. Questões conexas .....	252
11.13.1. O STF pode reexaminar o nexo causal julgando recurso extraordinário?.....	252
11.13.2. O STF pode reexaminar as excludentes de responsabilidade civil julgando recurso extraordinário? .....	253
11.13.3. Audiência para provar ausência de culpa do Estado: descabimento .....	253
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	255
<b>Anexo</b>	
Projeto de lei do Senado nº 718, de 2011 .....	267